



Committed to Improving
Economic Policy.

Research Note

2018.11.6(Y-Research RN18-127)

作者：吴越 黄慧红 何啸/第一财经研究院特约研究员
wuyue@yicai.com

www.cbnri.org

研究简报

中国与世界

西方欲建新国际贸易规则 中国要如何应对

自 2001 年 11 月启动多哈回合至今，WTO 谈判举步维艰，WTO 贸易规则框架面临的挑战日益严峻，西方发达国家对现行的 WTO 规则多有不满，推动新的国际贸易规则体系的建立成为西方各国共识。不管是美国另起炉灶建立新的贸易规则，还是欧盟意欲大刀阔斧改革现有制度，都会对中国经济和企业产生深远影响。

随着经济的快速发展，中国已经成为世界主要贸易大国和经济体，应该更多的承担完善和维护世界贸易规则的责任。这就要求中国首先更好的履行 WTO 贸易规则的义务。在国内改革方面我们建议，第一、国有企业改革应遵循“竞争中性”原则，落实其具体标准。第二、产业政策改革可以借鉴联合国贸发会的建议，从补贴个别企业、行业的产业补贴政策向为需要支持的产业提供更好的基础设施和市场环境的现代产业政策转变。第三、知识产权保护方面应积极提高保护力度，并逐步完善知识产权有偿转让的市场规则，促进约束跨国公司技术垄断的国际竞争规则的建立，在投资和服务贸易领域形成公平、公正的竞争环境，同时兼顾发展。第四、针对数字贸易等国际贸易新领域，中国应积极参与新规则制定，为中国数字经济相关企业走出国门提供更好的国际竞争环境。第五、

中国应积极参与推动重振 WTO 谈判功能的改革，维护 WTO 机制正常运转，并确保每一成员具有公平的权利。第六、中国在进行各类贸易谈判中，应争取采用较高的贸易标准，以更好适应全球经贸规则的新趋势，同时积极推进双边和区域自由贸易协议谈判。第七、应坚持汇率市场化的改革方向，同时在必要的时候充分运用资本管制。第八、加强对公众和国际组织的信息披露。

一、西方欲改革国际贸易规则

西方发达国家对现行的 WTO 规则多有不满。美、欧、日在最近的多次联合声明中表达了改革 WTO 的迫切愿望，希望解决不公平贸易行为，推动在公平竞争环境、知识产权保护、技术转让、产业补贴、国企行为等方面的改革。欧、日在签署《欧盟-日本经济伙伴关系协定》仪式前的联合声明表示，要强化已有的国际规则、发展新规则、真正建立一个公平的贸易体制、关注非市场导向的政策和实践，以及诸如强迫技术转移和网络空间盗窃等不尊重知识产权的行为。虽然欧美在实现建立新的贸易规则这一最终目标上诉求相近，但所选道路却有所不同。

在特朗普领导下的美国更倾向于采取强制措施和另起炉灶建立新规则。由于不满 WTO 把创造有效的谈判环境、提高市场效

率的中心转移到争端解决，美国首先采取了阻挠 WTO 争端解决机制上诉机构法官连任及纳新的行为。随后，特朗普总统更是表示如果 WTO 不改革，美国就将退出。从特朗普上任以来，美国更加积极推动双边和区域性贸易谈判，正是在试图跳出 WTO 的框架建立新的贸易规则。

欧盟则不希望放弃已经建立的多边体系，更希望通过改革现有框架使 WTO 规则适应新的经贸环境。自 1995 年 WTO 初建至今，世界已经发生了翻天覆地的变化，但是 WTO 却没有。欧盟委员会在欧洲理事会的授权下，于 2018 年 6 月 28 日至 29 日形成了题为《WTO 现代化》的具体改革提案，改革目标是使 WTO 更切合实际、适应不断变化的世界，并加强 WTO 的效力。

表 1 西方主要发达国家均呼吁改革 WTO

日期	国家/行动	内容
2017 年 7 月	美国	WTO 总理事会上美国代表表示，WTO 必须注意自身的体制性问题，并应在第 11 届部长级会议上启动对 WTO 的系统性改革谈判。
2017 年 12 月	美、欧、日联合声明	增强协作“以消除其他国家产能过剩等问题带来的不公平贸易行为”。
2018 年 5 月	美、欧、日联	在规制技术转让、产业补贴等方面达成一致。

	合声明	
2018 年 8 月 30 日	特朗普表示	WTO 必须改革，否则美国将退出。
2018 年 7 月 17 日	欧日 EPA 签署仪式前的联合声明	强化已有的国际规则、发展新规则、真正建立一个公平的贸易体制、关注非市场导向的政策和实践，以及诸如强迫技术转移和网络空间盗窃等不尊重知识产权的行为。
2018 年 7 月 27 日	加拿大	邀请巴西、智利、墨西哥、澳大利亚、新西兰、挪威、瑞士、欧盟、日本、韩国、新加坡以及肯尼亚等全球五大洲 12 个国家/地区的贸易代表，于今年 10 月共赴渥太华，一起商讨 WTO 改革。
2018 年 7 月 31 日	美欧共同声明	双方在“对 WTO 进行改革”这一诉求上达成共识，且其指向性非常明显，即谈判聚焦于 WTO 规则的更新。
2018 年 9 月 15 日	G20 贸易部长阿根廷会晤后的联合声明	G20 贸易和投资部长们表示：改善 WTO 具有紧迫性。
2018 年 9 月 25 日	美、欧、日联合声明	三方在第三国非市场化政策、国企补贴、强制技术转让、改革 WTO 等 6 个方面达成一致。
2018 年 10 月 27 日	十二国和欧盟联合声明	在争端解决机制、WTO 的谈判功能和加强成员国贸易政策的监督和透明度改革 3 个方面达成一致。

二、欧盟《WTO 现代化提案》中多条改革措施将影响中国

各国针对 WTO 改革的多个联合声明显示，解决不公平贸易行为是西方主要发达国家共同的关切。欧盟的建议在一定程度上反映了西方主要发达国家对 WTO 改革的一致方向。欧盟建议：

（一）完善规则来使国际贸易系统获得再平衡并创造公平竞争的环境

一些国家的经营者越来越多地受益于有针对性的会造成严重市场扭曲的政府支持，这些政府支持通常经由国有企业实施。虽然产业补贴在特定情况下会成为合法的政策工具，但也可能对全球贸易产生威胁，

因为它可能扰乱生产过程、影响经营绩效、扭曲竞争环境。《关于补贴和反补贴措施的协定》（SCM Agreement，以下简称“SCM 协议”）是约束产业补贴的主要工具。但是，该协定在限制某些做法上并没有达到必要的效果。它的应用揭示了一些需要尽快解决的漏洞和含糊不清之处。

对此欧盟提出以下建议，以约束工业补贴的使用和国有企业的活动。

1、改善透明度和公开补贴信息

缺乏关于成员提供补贴的全面资料是现行制度应用中的最大缺点之一。尽管 SCM 协议已经要求成员公开补贴信息，但协议的遵守程度较低，而且近年来有所恶化，截至

2018年3月底，超过一半的成员（90名成员）没有提供任何信息。如果没有透明的补贴信息，成员就不可能相互审查对方的行为，执行规则就会面临重大障碍。这会大幅削弱协定的价值。

这一领域的规则制定应聚焦如何激励WTO成员国充分履行其通知义务。欧盟建议形成一个可申诉的一般性推定，即没有被告知或没有相互告知的补贴均视为可能产生严重歧视的补贴。

2、更好的监管国有企业

在一些国家，国有企业是政府管理和影响经济的工具，这通常会造成市场扭曲。但是，近些年国有企业的增长和影响并未匹配到监管市场扭曲行为的现有规则。

给予国有企业的补贴行为已经受到SCM协议的监管，国有企业给予的补贴亦如此。在国有企业给予补贴的情况下，使用的是SCM协议中“公共机构”的概念。但在实践中对“公共机构”的定义较窄，使得很多国有企业可以规避SCM协议。因此，欧盟建议澄清何为“公共机构”，对公共主体进行逐一（case by case）的审核，以判断国有企业或国有控股企业是否行使政府职能或促进了政策，以及成员国是否对国有企业实施有效控制。

欧盟建议监管国有企业导致市场扭曲的其他行为和相关信息，比如国家控制国有企业的程度和水平，从而确定国有企业是否

被用作政府经济政策工具。

3、更加有效地约束导致贸易扭曲的补贴

SCM协议包含两类禁止性补贴，即为提高出口水平而进行的出口补贴和进口替代补贴。除此之外的其他补贴均是被允许的，除非有国家提供证据表明某一补贴对其贸易产生负面影响。这在操作上较难实现，因此很多使国际贸易产生严重扭曲的补贴得以规避目前的规则，比如导致产能过剩的补贴。

欧盟建议该领域的规则改革应该让更多具有危害性的补贴受到更严格的约束。这可通过扩大禁止性补贴清单或形成一个类似《SCM协议》中已失效的认定严重损害的第6(1)条的可申诉的推定来实现。《SCM协议》的第6.1条以补贴的形式作为认定“严重歧视”的判断依据，未失效的第6.3条则以补贴的结果作为判断依据。第6.1条认为以下几种情况均被视为具有严重损害：(a)对某产品的从价补贴超过5%；(b)对某产业的经营亏损实施补贴；(c)对某企业的经营亏损实施补贴，为的是给企业解决长期发展问题提供时间或避免严重社会问题而实施的补贴，但不包括一次性补贴；(d)直接的债务免除，即免除政府债权，或以补助抵销债务。

欧盟认为应该被更严格约束的补贴类型包括：无限担保、对破产或境况不佳且缺乏可靠的重组计划的企业进行的补贴。

Box 1.WTO 的争端解决机制

争端解决机构（DSB）由WTO全体成员构成，是唯一有权任命建立审核专家组的机构。争端解决机构有权决定是否采纳或否决专家组的结论、监督裁决和建议的实施情况并有权在一国不履行裁决时批准采取报复性措施。争端解决的主要程序：

第一阶段：磋商（60天）。双方协商，也可寻求WTO理事调解。

第二阶段：专家组审核（45天任命专家组，6个月给出结论）。受审国有一次机会阻止任命专家组的会，除非一致反对，否则第二次任命不能被阻止。

一旦争端解决机构（DSB）采纳了专家组的报告，则报告结论和建议对上诉和被诉双方均

有约束力。

争端解决谅解协议（Dispute Settlement Understanding，DSU）规定，针对不遵守 WTO 规则的争议，首选寻求双方协商一致的解决方案，如若不行，在 WTO 上诉机构已判断该行为为违反规则行为的前提下，应先停止实施不符合 WTO 规则的措施（DSU 第 3.7 条）。在不违规情况下，上诉机构只会建议双方达成一致。

需要明确的是 1. 上诉机构只在 WTO 协议范围内发挥作用，不会增加或减少 WTO 协议中的权利和义务；2 如果成员不合规，可能的风险是在双方达成协议的基础上提供赔偿，或是面临报复性措施。3、如果起诉不成立，成员是没有义务停止合规的措施的（DSU 第 26.1 条）。

10 月 29 日，WTO 争端解决机制例会上，美国拒绝了包括欧盟、墨西哥、俄罗斯以及加拿大等在内的七个 WTO 成员方首次就美“钢铝关税”问题申请成立专家组的要求。美国也就诸方反制其钢铝关税措施首次申请成立专家组，相应的遭到了加拿大、欧盟、墨西哥以及中国的拒绝。如果未来起诉方再次提出要求，相关专家组将自动成立。目前俄罗斯外交部已经发声明表示，将在 11 月再次发出设立专家组请求。

（二）建立新的规则来应对服务和投资领域的壁垒，包括强制技术转让领域。

1、解决市场准入壁垒，对外国投资人的歧视性待遇和境内的歧视性措施（包括强制技术转让和其他导致贸易扭曲的政策）

《服务贸易总协定》（General Agreement on Trade in Services, GATS）第 16 条“市场准入”包含了对服务领域投资的规定。其中第 16.2（f）条规定，成员不应在某一地区或全境限制外资最高投资占比或限制个人或投资组合的最高投资额。尽管如此，很多 WTO 成员国仍有较多保留和排他措施。协定并未覆盖对服务业以外部门的投资，比如对制造业和采掘业的投资。《与贸易有关的投资协定》（Agreement on Trade-Related Investment Measures, TRIMS）也仅适用于与货物贸易有关的投资措施。

强制技术转让，即外国运营商直接或间接被迫与国家或国内运营商分享他们的创新和技术，已成为一个主要的贸易壁垒。在现行的《关贸总协定》（GATT）、《服务贸易总协定》（GATS）、《与贸易有关的投资协定》（TRIMS）和《与贸易有关的知识产权协定》

（TRIPS）的 WTO 规则手册中，不少条款应该有助于解决强制技术转让问题。但是，这些条款的适用范围有限，无法解决比如禁止或限制外资所有权、行政审批、规则不清或具有较大自由裁量权的许可过程、许可限制等问题。此外，欧盟认为商业机密领域的部分规则也需进一步加强，尤其是在执行方面。

欧盟认为，新的规则应该改善外商直接投资在服务和非服务部门的市场准入环境并解决歧视性行为，包括法律形式的限制和行为要求，比如在本地进行采购和生产。同时，有必要应对国内的歧视性措施，通过更好的履行国民待遇义务和加强国内监管规则来确保在服务和非服务部门实施非歧视且透明的监管和执法。

2、解决数字贸易壁垒

随着数字贸易或以电子方式进行的贸易的普及，建立数字贸易规则对消除该领域贸易障碍、增强企业经营法律确定性和保障消费者线上消费环境安全至关重要。

（三）“特殊和差别待遇（SDT）”条款的改革

WTO 的建立是以发展为核心的，事实也证明基于规则的自由贸易有助于增长和发展。但是，目前的争论似乎认为全球贸易规则或多或少阻碍了发展，因此发展中国家有必要从目前和未来的规则中得到豁免。欧盟认为这一观点并不正确。目前发达国家和发展中国家的划分忽略了有些发展中国家经济快速发展，与发达国家没有本质区别的事实。部分发展中国家已成为世界主要贸易国，与其他发展中国家存在充分的经济差异，甚至在某些领域超越一些被划分为发达国家的发展水平。基于目前发展中国家和发达国家的划分标准来讨论“特殊和差别待遇（SDT）”问题，是谈判的主要障碍。三分之二的成员国要求无限制的灵活性安排会稀释真正需要发展支持的国家的需要，导致谈判目标弱化并被用作阻碍谈判进程的工具。

欧盟表示支持发展中国家需要获得支持和灵活性安排以实现增长，但是有必要更好的设计和实施灵活性安排，使之用于真正有需要的成员。为此欧盟建议：

1、鼓励成员逐步退出 WTO 框架下的“特殊和差别待遇（SDT）”。期间，鼓励成员国澄清在哪些领域使用了现有的灵活性安排，并提出详细的路线图，说明他们有望在何时能够承担世贸协议所规定的全部义务。这可以作为成员国贸易政策审查（Trade Policy Review）中的一部分。

2、未来协议中的“特殊和差别待遇（SDT）”条款：在给予最不发达国家灵活性安排的同时，其他国家应从无限期豁免转向需求导向和以事实为基础认定的方案，以加强 SDT 条款的针对性。未来的协议应遵循以下原则：

1) 协议最终应被广泛实施，核心权利和义务将对所有成员有效，任何例外都应有

时间限制。

2) 核心条款以外以附加承诺形式存在的内置灵活性安排应考虑成员间的差异。

3) 任何协议中的灵活性安排都应协议成员数量和协议严格程度成正比。

3、在现有协议中增加“特殊和差别待遇（SDT）”条款：虽然不应该质疑现有协议中存在的 SDT 条款，但是如果有成员要求额外的 SDT，则应该逐例分析。

（四）谈判模式方面的改革

谈判模式改革方面，欧盟提出借鉴“多速欧洲”的欧盟合作路径，以开放的诸边谈判（*plurilateral negotiations*）模式，推进“多速 WTO”的国际规则制定和实施。欧盟称之为灵活的多边主义（*flexible multilateralism*），即对一尚未准备好达成全面多边一致意见的议题，有兴趣的成员可以在小范围内先达成协议，并基于最惠国待遇向所有其他成员开放。探索 WTO 获得更大政治支持和参与的可能途径。

探讨修改 WTO 协议的可行性，主要针对附件四（b）款政府采购协议，希望所包含的诸边协议可以通过简化过程进行修改。

（五）贸易规则机制改革

欧盟建议，WTO 理事会和委员会可以在谈判之外对 WTO 规则采取逐渐递增的调整和阐述。在 WTO 中，委员会调整规则的权力通常取决于他们的任务。比如，2018 年 3 月 2 日卫生与动植物检疫措施（*Sanitary and Phytosanitary Measures, SPS*）委员会通过了用于管理 SPS 问题的工具目录；2000 年技术性贸易壁垒（*Technical Barriers to Trade, TBT*）委员会通过了制定国际标准的原则。虽然有这样的渐进式调整的例子，但几乎没有调整贸易规则的例子。

欧盟希望，在 WTO 谈判不能取得预期效果的情况下，WTO 也有能力演进。建议

针对目标议题，采取逐个协议评估的方式决定是否适用渐进机制。这些议题可以是多哈谈判中的，也可以是新的。

三、《美墨加协定》(US-Mexico-Canada Agreement) 对中国的影响

9月30日，美墨加三方协定(USMCA)签订，用来取代之前的北美自由贸易区协定(NAFTA)。USMCA 协定中“例外和一般性规定”条款中第32.10条“非市场化国家的自由贸易协议”规定：

1、缔约方在与“非市场化国家”开启自由贸易谈判前3个月，需要通知其他缔约方并表明目的。“非市场化国家”指的是在本协定签署之日至少有一个缔约方在贸易救济法下认为该国为非市场化经济体且未与任何一个缔约方已签署过自由贸易协议的国家。

2、经请求，该缔约方应尽可能提供有关这些谈判目标的信息。

3、该缔约方应尽早，不迟于签署日期前30天，给其他缔约方提供机会审查双边协定的全文，包括任何附件和附文，以便缔约方能够审查协定文本并评估其对本协定的潜在影响。

4、任一缔约方与“非市场化国家”签署自由贸易协议，其他协议方有权在6个月通知后终止本协定，并以他们之间的双边协定替代本协定。

此外，附件14-D“墨西哥-美国投资纠纷”条款认定的符合条件的原告指缔约方国内的投资人，而不包含缔约方境内被另一缔约方认为是非市场经济所属主体所有或控股的投资人。

中国恰好符合以上条约中对“非市场国家”的认定，这意味着在一定程度上中国与美国、墨西哥、加拿大签订自由贸易协定的

潜力受到了限制，而且在墨西哥境内的中国公司或中资控股公司对美投资产生的纠纷将不能通过该协议进行维权。

四、《美欧日三国贸易部长会议联合声明》

2018年9月25日，日本经济产业大臣世耕弘成先生、美国贸易代表罗伯特·莱特希泽大使和欧盟贸易专员塞西莉亚·马尔姆斯特罗姆夫人在纽约会晤并发表联合声明，涉及6个方面。

针对第三国不以市场为导向的政策和做法。将共同解决由第三国非市场导向政策和做法导致的严重产能过剩、不公平竞争、阻碍发展和创新科技的使用，以及破坏国际贸易正常运作的问题。

将讨论显示存在影响企业和产业的非市场导向政策的指标和迹象，共享第三国非市场导向的政策和做法，与其他贸易伙伴合作寻求维护市场环境的方法，加强如何通过执行和制度规则解决这些问题的讨论。

关于产业补贴和国有企业。审议了旨在促进工人和企业公平竞争的产业补贴和国有企业的新规。强调了第三国大力发展国有企业对三国农民、制造商、工人造成负面影响和保证公平竞争环境的重要性。加深加强产业补贴和国有企业规章制度加深的共识。

制定有效规则解决国有企业的市场扭曲和有害补贴行为，比如国有银行给予与公司信用状况不符的贷款，包括由于政府隐形担保而获批的信贷；政府及其控制的投资基金不按市场规则进行投资；非商业化的债转股；双重定价；在没有可信的重组计划的情况下，为陷入困境的企业提供补贴；导致或维持产能过剩的补贴。

关于第三国强制技术转让政策和做法。任何国家不应通过合资企业要求、外资股权

限制、行政审查和许可程序或其他方式强迫外国企业进行技术转让。

谴责政府支持未经授权侵入外国公司计算机网络，窃取敏感信息和商业秘密，并利用这些信息获取商业利益的行为。

关于 WTO 改革。就改革 WTO 监察及监督功能达成共识，第一步是共同提出一项透明度及通知建议，以供 WTO 货物贸易理事会下次会议审议。同意由三方专家共同拟定旨在促进委员会最佳实践和提高效率的提案。号召声称为发展中国家的 WTO 高级成员国在 WTO 正在进行的和未来的谈判中承诺完全义务。

数字贸易及电子商务方面。三国表示对数字保护主义扩散的担忧日益加剧，同意合作推进数字贸易和数字经济增长，并通过数据保护加强商业环境。

在其他问题上的合作。确认三国之间必须进行合作来减轻贸易和外国投资对其国家安全造成的风险，三国有关当局将继续合作，分享外国投资审查机制的最佳做法和信息。

五、《欧盟-日本经济伙伴关系协定》

《欧盟-日本经济伙伴关系协定》（EU-Japan Economic Partnership Agreement）传递了合作而非保护主义才是解决全球挑战的方法的信号。欧日在该协议中就削减关税（农产品、食品、工业商品、渔业和林业产品）、为具有特定地理标识的产品在两地市场提供同等保护、降低非关税壁垒、增强通用规则的公平性、透明度和可预测性、服务贸易、国有企业、政府采购、数据保护、知识产权、可持续发展、公司治理、竞争、国家间争端解决机制、反欺诈、小企业保护等方面达成共识。

针对非贸易壁垒，通过共同采取一致的

国际标准可以有效降低应标准不同导致的非贸易壁垒。

在服务贸易中，协议保留了欧盟成员国以公共形式提供公共服务的权利，不要求政府私有化或降低国家任一层面的监管。同时，成员国具有将通过私营方式提供的服务转为公共形式提供的权利，比如邮政和快递服务、通讯、国际海运服务业、金融服务。该协议还包含了关于商业目的的人员自由流动的最先进的规定。

针对国有企业，协议要求日本国有企业在对待欧盟企业时应与日本企业一致，以确保私营企业和公有企业处于平等的竞争环境，包括政府采购领域。

在数据保护方面，自 2017 年 1 月以来，欧盟和日本一直在进行对话，以促进商业用途的个人数据交换，同时确保最高水平的数据保护。欧日通过“相互充分决定”（mutual adequacy decision）来确保数据得到充分保护，该决定要求与将数据转移到欧盟以外的第三国时，第三国必须通过其国内法或其国际承诺达到与欧盟相当的对个人资料的保护程度。“充分决定”是《通用数据保护条例》（GDPR）中将个人资料从欧盟转移至第三国的工具之一。

对于知识产权保护，协议以双方在世界贸易组织(WTO)中所作的承诺为基础。协议包含有关商业秘密、商标、版权保护、专利、药品监管测试数据保护的最低通用规则以及民事强制执行等条款。

在可持续发展方面，双方表示履行国际劳工组织（ILO）的核心劳动标准、包括《联合国气候变化框架公约》和《巴黎气候协议》在内的国际环境协议；承诺不为促进贸易和吸引投资而降低国内劳动和环境法规；承诺对自然资源实施保护和可持续性管理，解决生物多样性、林业和渔业问题；促进企业履

行社会责任。

六、加拿大《WTO 强化及现代化》讨论稿

加拿大给出的这份《WTO 强化及现代化》讨论稿并不是一个详尽的改革清单，而是列出了其最关心的三大主题，抛砖引玉。

主题 1：提高 WTO 监督职能的效率和有效性。

监督现有协议的执行对于一个运转良好、以规则为基础的贸易体系至关重要。透明的信息共享和审议有助于成员国了解彼此的措施。明智的政策对话可以减少采取贸易扭曲措施的可能、消弭贸易争端，并支持谈判新协议的讨论。更广泛地说，透明度可以建立对贸易体系的信心，并为国际市场提供确定性。改善监督职能就是让 WTO 的常设机构更有效，可以从三个方面着手。

1、加强成员国国内措施的通知，提高透明度。

有效的审议取决于可靠和客观的信息。为此，必须改善成员国国内措施的通知。这可以从全面审查通知要求开始，以确保它们没有过度复杂和繁重。同时，可以考虑更新通知要求，并向尚未符合要求的国家提供合规激励和技术支持。其他成员的逆向通知以及秘书处获取的独立信息可以作为缺失信息的补充。

2、提高 WTO 常设机构对议题的审议能力。

应该使 WTO 常设机构能够及时对涉及多个主体和不同信息来源的议题进行审议。

3、改善解决具体贸易关切的机制。

对特定贸易措施的讨论有助于澄清，甚至不需要通过正式的争端解决程序就能解决问题。改进可以包括在所有常设机构中建立更健全的交流机制、在机构间共享特定问

题的信息、并在适当时机将问题提交给保密的第三方进行调解。

主题 2：维护并加强争端解决机制。

争端解决机制必须具有强制性、约束力和公正性，这对维护、支持基于规则的贸易至关重要。保障并强化 WTO 争端解决机制需要应对一系列重大挑战。

1、将部分争议或问题从裁决中移除。

贸易规则的老化、贸易争端的日益复杂以及成员国自我约束的弱化共同加重了争端解决机制的负担。裁决在维系贸易合作方面发挥的作用比设计时的多，在某些情况下甚至取代了谈判，有必要将部分争议或问题从裁决范围中移除。这可通过自我约束再承诺、采取其他机制，比如通过调解解决争议或至少缩窄争议范围、或者直接将某些类别的争议或问题排除在裁决范围以外来实现。

2、优化判决程序。

争端解决程序的复杂性和日益延长的时间影响了该系统的可获性，也导致成员国倾向于采取短期贸易扭曲措施和单边反制措施。裁决程序应更加灵活，以适应不同类型的争端。改进可以包括为特定类型的争端定制可选裁决程序、为现有程序的具体部分拟订补充程序，以及在委员会和专家小组之间建立更多互动机制。

3、更新和确保上诉审查。

关于任命上诉机构成员的僵局可能使整个争端解决机制陷于停顿。解决这一问题需要处理对上诉机构运作，甚至是对成员国间权利和义务不平衡的关切。除了解决这些关切可能的具体办法之外，部长们能够作出的贡献将是承认一些成员所表示的关切，并表示愿意与这些成员合作，寻求相互认同的解决办法。

第一类关切涉及上诉机构是否通过澄清 WTO 条款，增加了成员的权利和义务。

第二类关切涉及上诉机构自身的体系和实务程序。

主题 3：贸易规则现代化。

贸易规则现代化不会对大部分议题的已有协议做专门更新，而是需要寻求不同以往的合作和新规则制定方式，以反映成员国间日益多元化的需求、不同发展水平和能力。

1、确定规则现代化的优先事项。

尽管贸易规则需要更新是共识，但哪些议题是优先事项存在分歧。首先需要确定哪些议题需要努力达成多边协定、哪些议题可以通过诸边举措或其他方法完成。可能的议题包括：

多哈回合中未完成的谈判，比如农业支持和发展问题，尤其是最不发达国家面临的问题。

制定关于现代经济和全球化社会维度问题的规则，包括数字贸易、包容性贸易、可持续发展、投资和国内监管等。

最近关注较多的通过国有企业、产业补贴、技术和商业秘密转、透明度问题导致的竞争环境的扭曲问题。

2、规则现代化的方法。

不应期望成员国承担他们没有同意的义务，同样不应阻止其他成员国自愿通过政策声明的形式或是具有约束力的协议（比如，诸边协议）来提高承诺水平。具有约束力的协议应该具有包容性、开放性，为其他成员国的加入或最终的多边化提供明确的规则。

开放性协议（open agreement）的好处在协议达到关键覆盖范围后或搭便车风险较低的情况下，无需全员同意，即可在最惠国基础上延伸至其他国家。

封闭性协议（closed agreement）仅适用于参与协议的成员。可以在 WTO 框架外形成，这些协议透明度可能较低且不受 WTO 争端解决机制管辖。

3、关于发展。

《贸易便利化协定》中“特殊和差别待遇”制度为新方法提供了先例和蓝图。新方法应该：

承认一些国家的发展需求需要过渡性安排，但长期目标是所有成员趋同并承担全部义务。

针对不同国家承担不同义务，不同过渡期的要求，应基于证据和谈判区别对待。

使履行义务的繁重程度与执行能力相关联。

七、中国的应对

中国在 2018 年 7 月底召开的“金砖峰会”上表示捍卫 WTO 基于规则的多边贸易体制，进一步完善现行多边贸易体制的法律框架，建设开放型世界经济。《中国与世界贸易组织》白皮书指出，中国坚定不移奉行互利共赢的对外开放战略，遵循 WTO 自由贸易理念。随着经济的快速发展，中国已经成为世界主要贸易大国和经济体，应该更多的承担完善和维护世界贸易规则的责任。这就要求中国首先更好的履行贸易规则的义务。我们的政策建议包括以下八个方面。

第一、国有企业改革应遵循“竞争中性”原则，落实其具体标准。

OECD 提出的“竞争中性”具体包含企业结构和形式、成本确认、可比回报率、公共职能报酬、税收中性、监管中性、融资中性和约束补贴、政府采购 8 个方面。

1、从结构和公司形式上优化政府企业。

对于处在自然垄断行业的企业，从结构上将具有竞争和非竞争属性的活动分开，使具有竞争属性的活动可以基于市场规则展开。如果不可行，可以考虑从形式上分开，比如会计分离。

另一个问题是政府企业的精简。针对完

全基于商业规则运作的政府企业，有些国家选择将其尽可能合并。针对为了行使公共服务而必须独立存在的企业或是商业活动与一般政府行为保持联系的企业，应该限制其扩张或拓展业务。

制定明确的所有权目标并定期审查，有助于提高透明度，明确政府的商业活动在经济中起到何种作用及在多大程度上起作用。此外，要明确国有企业在提供公共政策职能方面的作用。

2、确定各职能的成本并制定适当的成本分配机制。

提高国有企业成本结构的透明度和披露可以防止提供公共服务的报酬被用作交叉补贴，并确保商品和服务合理定价。这也意味着要明确共同成本并划分责任归属。对于政府中同时有商业和非商业成本的非法入部门的成本归属更重要。要设立监察机构实施监督。

3、政府企业在商业及竞争环境中的活动应取得与可比商业企业类似的回报率。

为政府企业的每类商业活动设置适当的可比回报率，以防止交叉补贴和私营部门的竞争者处于劣势。

4、政府企业需要履行公共政策职能时，应当提供充分、透明和有依据的报酬。

政府企业在履行非商业要求时产生的成本应得到充分补偿。有些国家会通过国企中盈利的业务补贴亏损业务，但更好、更透明的方式是由公共部门预算直接支付。不论由谁支付报酬，计算应是中立的，确保有关实体的成本结构的充分透明和责任归属合理，以防止报酬过高而变成补贴或国家援助。

5&6、应尽可能确保政府企业在与私营企相同的税收和监管环境中运作

根据《公司法》设立的政府企业，税收和监管待遇也应与私营企业类似或平等。不

应通过豁免部分管制或税费作为政府企业提供公共服务的报酬。监管放松应该是透明且谨慎的。政府企业的合规情况应得到监督。政府企业在税收和监管上的其他优势/劣势可通过设立调整和补充体系来平衡。

7、融资中立和补贴约束

虽然国有企业同样受到金融市场经济规则的约束，一般不会获得成本更优惠的融资，但与私营企业相比，政府企业仍可能因为显性或隐性的政府支持，获得优先融资的好处。像这样融资不能以中立的条款获得时，可通过像澳大利亚当局那样设立债务中立调整和补偿制度来实现平衡。

不管是国有银行还是公共预算，当融资来源于国家时，都应按基于市场利率的商业条件进行。可通过调整资金成本来调节国有企业的融资优势。不管资金来自何处，都要建立有效控制国有企业取得补贴和国家援助的制度。

8、政府采购政策和程序应具有竞争性和非歧视性，并以适当的透明度标准加以保障。

投标应按对等原则进行，同时考虑投标人之间的差异，建立投诉机制和纠正措施。在某些情况下，公开竞标者可能具有规模经济优势，这在原则上不是一个竞争中立的问题，但如果不加以考虑它可能会挫败政府引入竞争的意图。因此，有些国家会限制国有部门参与公共采购过程。有些国家允许公众在有管制的竞争环境下参与政府采购。

第二、产业政策改革可以借鉴联合国贸发会的建议，从补贴个别企业、行业的产业补贴政策向为需要支持的产业提供更好的基础设施和市场环境的现代产业政策转变。

联合国贸发会(UNCTAD)的调查显示，产业政策已无从不在。在过去 10 年，至少有 101 个经济体（占全球 GDP90%以上）采

取了正式的工业发展战略，且有加速制定新战略的趋势。贸发会指出，现代产业政策日益多样化、复杂化，涉及越来越多的新主题，比如全球价值链的整合和升级、知识经济的发展、与可持续发展目标相关部门的建立和新工业革命中的竞争地位。贸发会的研究肯

定了现代产业政策在改变经济结构和增长轨迹，提升国内生产能力和国际竞争力的作用。同时，建议产业政策应 1) 建立包括基础设施和金融系统在内的支持性产业系统，2) 建立包括生产资产和技术在内的生产能力，和 3) 支持内、外部市场发展。

表 2 各国产业政策案例

		产业政策集	
发达国家	德国	工业 4.0——面向未来的智能制造 ZIM（中小型企业集中创新项目） 新高科技战略创新 共同产业研究（IGF）	中小企业数字化 德国制造 INVEST（风险投资补贴） 集群发展项目 数字战略 2025
	日本	新机器人战略 日本振兴战略 产业集群政策 提高产业竞争力法案	促进创新倡议 促进制造业技术基本法 支持中小企业新商业行为
	美国	国家先进制造业战略规划 小企业就业法案 2010 国家出口倡议（NEXT） 美国复兴和再投资法案	美国制造：制造业企业家精神和创新 美国 COMPETES 法案
发展中国家	巴西	国家科学技术和创新战略 巴西 ProFuturo 未来生产，先进制造业 ICT 规划 巴西数字革命战略（E-Digital）	信息技术和通信总体规划 战略信息技术规划 数字治理战略（EGD）
	中国	中国制造 2025 “互联网+”战略 下一代人工智能发展规划	智慧制造规划 2016-2020 战略新兴产业主要产品和服务指导目录（2016 版）
	印度	国家技能发展政策 国家通用电子化辅助政策 国家制造业政策 科学、技术和创新政策 2013	国家技能发展和企业家精神政策 2015 国家钢铁业政策 2017
	南非	国家工业政策框架 工业政策行动规划 汽车生产发展项目	DTI 战略规划（SP） 2014-2019 南非先进制造业技术战

		国家统一出口战略（出口 2030）	略 促进中小微企业统一战略
	越南	工业发展战略——2035 愿景 2011-2020 阶段科学技术发展战略 汽车工业发展规划 服装纺织业发展规划 2020-2030 清洁技术使用战略 2020	国家促进越南企业生产率和产品质量项目 2020 发展信息技术项目 2020-2025 新农村建设科学和技术项目 2016-2020
最不发达国家	孟加拉国	国家产业政策 2016 孟加拉国展望规划 2010-2021 孟加拉国信息和通信科技现状、问题和未来发展规划	数字孟加拉国战略优先 国家摩托车产业发展政策 国家科技政策 2011
	卢旺达	国家产业政策 中小企业发展政策 数字发展政策 卢旺达私人部门发展战略 卢旺达产业战略规划草案	卢旺达 SMART 总体规划 2015-2020 卢旺达 2020 愿景 特别经济区政策
	乌干达	乌干达 2040 愿景 国家纺织业政策-纺织业子部门改革、竞争力和繁荣框架 国家工业政策	乌干达国家信息和通信技术政策 乌干达中小微企业政策

来源：UNCTAD、第一财经研究院整理。

第三、知识产权保护方面应积极提高保护力度，并逐步完善知识产权有偿转让的市场规则，促进约束跨国公司技术垄断的国际竞争规则的建立，在投资和服务贸易领域形成公平、公正的竞争环境，同时兼顾发展。

美欧对中国在投资、服务和知识产权保护领域的指责具体体现为 1.中国拒绝包括美国企业在内的外国专利持有人在许可合同结束后要求中国合资方停止使用技术的权利。2.中国干预外国技术持有人在许可和其他技术相关合同中设定基于供需的市场

化条款（market-based terms）的能力。

知识产权的保护是逐步提高的。从历史上看，最古老的知识产权盗用是对电影、唱片和软件的盗版，以及假冒奢侈品和药品。而随着互联网的发展和数字经济的兴起，美欧认为窃取知识产权的两种新形式是盗窃商业秘密和专业知识，通常是网络盗窃，和强制技术转让。这一发展其实是对知识产权定义范围的扩大。

首先，随着数字经济和服务贸易在国际贸易中占比的上升，对知识产权的保护应有

所扩大。WTO 框架下《与贸易有关的知识产权协议》(TRIPs 协议)正式在此背景下,由以美国为首的发达国家推动建议,是目前全球影响最大的知识产权保护协议。TRIPs 保护的知识产权种类包括版权、商标、地理标志、工业设计、专利、集成电路布图设计(拓扑图)、对未披露信息的保护(包括商业秘密)。中国在加入 WTO 的议定书中第七条第 3 款中承诺,对外商投资的批准不以一系列履行要求为前提,包括不以技术转让为前提,正是履行 TRIPs 中对商业秘密保护的具体措施。

中国在与澳大利亚签署的自由贸易协

定中的知识产权保护条款采用了较高标准,涉及专利、商标、版权、地理标志、植物新品种、商业秘密,显示了中国对知识产权保护的较高水平。

其次,应在国内积极建立并完善知识产权转让和流通体系,使知识产权保护和知识产权有偿使用相结合,使知识产权保护更好的促进和鼓励创新行为。

最后,应促进约束跨国公司技术垄断的国际竞争规则的建立。兼顾发展要求,避免由于过度保护而遏制技术流通,抹杀技术发展的正外部效应。

Box2.知识产权的保护现状

知识产权国际法律体系主要由全球性多边知识产权条约、区域性知识产权条约及国家之间的双边知识产权协议构成。其中,WTO 框架下的《与贸易有关的知识产权协议》(TRIPs 协议,简称《知识产权协议》)影响最大,世界知识产权组织(WIPO)管辖下的多边条约内容最为丰富,且历史悠久。

1883 年签署的《保护工业产权巴黎公约》旨在保护工业产权,包括专利、商标、工业设计、实用新型专利、商品名称、厂商名称、货物标记或原产地名称以及抑制不正当竞争,是第一个保护知识成果的国际协议。TRIPs 引用的是该公约 1967 年在斯德哥尔摩修订的文本。1985 年 3 月 19 日中国成为该公约成员国。

1886 年签署的《保护文学和艺术作品伯尔尼公约》旨在保护作家、音乐家、诗人和画家的作品及权利,作为控制作品被谁及如何使用的手段。TRIPs 引用的是该公约 1971 年第五次修订后的文本。1992 年 10 月 15 日中国成为该公约成员国。

1961 年签署了《保护表演者、音像制品制作者和广播组织罗马公约》。

1967 年,世界知识产权组织(WIPO)成立,总部位于日内瓦,执行包括以上三条公约在内的 26 项多边知识产权保护协定,早于 WTO 的建立。

1993 年 12 月 5 日通过 TRIPs,1994 年 4 月 15 日在摩洛哥的马拉喀什正式签署,1995 年 1 月 1 日起生效,由同时成立的 WTO 管理。

发达国家对知识产权保护的要求日益提高。比如《跨太平洋伙伴关系(TPP)协议》知识产权章节的大量条款在保护标准上仍明显超越了 TRIPs 以及美国签署的诸多双边自由贸易协定(FTA)的规定。发达国家追求的比 TRIPs 更高级别的知识产权保护规范被称为 TRIPs Plus。其中,数据专有权(Data Exclusivity)是目前发达国家在 TRIPs 之外主要的需求。它主要指的是包括提交给监管部门以证新药安全性、有效性和质量的临床试验数据,这些具有较高商业价值的数据的保护。例如在医药行业,具体的保护条款引入途径包括增加具有排他性药物的种类、

通过延长专利期或引入测试数据保护来延长排他性等。

第四、针对数字贸易等国际贸易新领域，中国应积极参与新规则制定，为中国数字经济相关企业走出国门提供更好的国际竞争环境。

随着物流方式的日新月异，技术变革在颠覆人们对传统贸易的认知。WTO 在《世界投资报告 2018》中指出，1996 年至 2014 年之间全球贸易成本下滑 15%，而数字技术可能会进一步降低贸易成本并显著促进贸易，这一点对于服务业和发展中国家而言尤为明显。WTO 指出，虽然目前在 WTO 框架下，已有一些同数字贸易相关的内容，且 WTO 成员也已在现有框架内促进数字贸易，但各成员方必须考虑他们要如何回应这种因数字贸易所带来的贸易变化，并加强国际合作。中国的数字经济发展已领先全球水平，也涌现了阿里巴巴等一批数字经济巨头，中国一方面应坚守基本规则，另一方面则应积极参与数字经济相关新规则的制订，从而推动数字贸易向积极有利的方向发展，为中国数字经济相关企业走出去提供更好的国际竞争环境。

第五、中国应积极参与推动重振 WTO 谈判功能的改革，维护 WTO 机制正常运转，并确保每一成员具有公平的权利。

WTO 面临的紧迫挑战是争端解决机制面临瘫痪，由于美国连续阻挠上诉机构法官的任命，目前大法官数量仅剩最低标准的 3 人，其中两人的任期将在 2019 年到期，如果不在之前解决法官任命问题，上诉机构将不能履行裁决职责。维护 WTO 机制正常运转是除美国以外几乎所有国家的共同关切。

10 月 24 日至 25 日，十二国和欧盟在渥太华联合声明中提到要重振 WTO 的谈判职

能，在 2019 年结束关于渔业补贴的谈判。渔业补贴也是欧盟《WTO 现代化提案》中关注全球可持续发展目标中的内容。中国应积极参与 WTO 在新领域的各类谈判，避免 2001 年初入 WTO 时被迫接受各项已谈判完成协议的局面。

欧盟在《WTO 现代化提案》中建议，探讨修改 WTO 协议的可行性，主要针对附件四（b）款政府采购协议，希望所包含的诸边协议可以通过简化过程进行修改。中国应仔细审查欧盟建议的简化程序，以确保参与协议方在协议修改过程具有平等的权利。此外，欧盟建议对特定议题采取渐进式演进机制推动贸易规则在谈判外的更新。如果进入相关审议程序或可行性讨论，中国应积极参与。

第六、中国在进行各类贸易谈判中，应争取采用较高的贸易标准，以更好适应全球经贸规则的新趋势，同时积极推进双边和区域自由贸易协议谈判。

无论是此前被搁置的《跨太平洋伙伴关系（TPP）协议》和《跨大西洋贸易与投资伙伴（TTIP）协议》还是刚刚谈成的《美墨加协议》（USMCA），均呈现出比现有贸易协议更高的标准性。TPP 协议在包括劳工、环境标准等内容上的高标准受人瞩目。例如，TPP 强调服务贸易自由化与跨国投资便利化。TTIP 不但在欧美市场针对第三国设置了高门槛，还试图将政府采购、知识产权、竞争规则以及一系列的社会和环境高标准均纳入全球价值链考量。以上协议所呈现的高标准是对 WTO 相关政策的“升级版”，未来将成为双边或多边贸易协定的标杆。中国应积极响应，在进行各类贸易谈判中采用较高贸易标准，以更好适应全球经贸规则的新

趋势。

中国也应积极推动双边和区域性自由贸易协议谈判，一方面顺应双边和区域谈判兴起的趋势，另一方可以与更多国家就不同

议题首先达成一致意见，从而在 WTO 改革中增加话语权。

Box3.中国自由贸易区谈判情况

截至 2018 年 5 月，中国已与 24 个国家和地区签署 16 个自贸协定，其中发达国家 7 个。2017 年，与自贸伙伴的贸易额（不含港澳台）占中国对外贸易总额的 25.9%。

已与中国签署自贸协定的国家和地区：马尔代夫、格鲁吉亚、澳大利亚、韩国、瑞士、冰岛、哥斯达黎加、秘鲁、新加坡、新西兰、智利、巴基斯坦、东盟、内地与港澳更紧密经贸关系安排、东盟（“10+1”）升级、智利升级。

正在谈判的自贸区 13 个：《区域全面经济伙伴关系协定》(RCEP)、中国-海合会、中日韩、中国-斯里兰卡、中国-以色列、中国-挪威、中国-巴基斯坦自贸协定第二阶段谈判、中国-新加坡自贸协定升级谈判、中国-新西兰自贸协定升级谈判、中国-毛里求斯、中国-摩尔多瓦、中国-巴拿马、中国-韩国自贸协定第二阶段谈判。

正在研究的自贸区 10 个：中国-哥伦比亚、中国-斐济、中国-尼泊尔、中国-巴新、中国-加拿大、中国-孟加拉国、中国-蒙古国、中国-巴勒斯坦、中国-秘鲁自贸协定升级联合研究、中国-瑞士自贸协定升级联合研究。其中，可能受到《美墨加协议》直接影响的是中国与加拿大正在研究的谈判。

2002 年 11 月，中国和东盟签署《中国—东盟全面经济合作框架协议》，开启中国自由贸易区建设的进程。冰岛是欧洲第一个与中国开启自由贸易协定谈判的国家。《中国-澳大利亚自由贸易协定》是迄今为止中国与其他国家签署的最为全面且整体自由化水平最高的贸易协议之一，涵盖货物贸易、服务贸易、投资、知识产权、电子商务、透明度、机制条款、争端解决等 10 多个领域。

第七、应坚持汇率市场化的改革方向， 同时在必要的时候充分运用资本管制。

2015 年 8 月 11 日，央行宣布调整人民币对美元汇率中间价报价机制，俗称“811 汇改”。此后的 3 年多以来，人民币中间价形成机制不断完善，人民币对美元汇率弹性进一步增强，双向波动的特征更加显著，有效提升了汇率政策的规则性、透明度和市场化水平。增强汇率弹性有助于人民币国际化，应坚持汇率市场化的改革方向。

同时，在必要的时候充分运用资本管制。需要明确的是资本管制不应与资本市场开

放混淆，资本市场开放是指进一步开放金融服务业，该领域的开放步伐也不会停滞。《中国与世界贸易组织》白皮书强调了中国的对外开放不会止步于履行加入世贸组织承诺。

第八、加强对公众和国际组织的信息披露。

信息披露是遵守 WTO 贸易规则的基本义务，也是让他国充分认识和了解中国最新改革成果的主要途径。中国应加强包括法规政策、产业补贴、国企改革和治理等多维度的信息。此外，中国也应进一步明确向公众提供信息披露方面的法律制度保障。

《中国与世界贸易组织》白皮书中指出，中国积极履行信息披露义务，如国务院法制机构定期出版《中华人民共和国涉外法规汇编》（中英文对照），商务部在《中国对外经济贸易文告》中定期发布贸易政策。中国按照要求定期向 WTO 通报国内相关法律、法规和具体措施的修订调整和实施情况。截至 2018 年 1 月，中国提交的通报已达上千份，涉及中央和地方补贴政策、农业、技术法规、标准、合格评定程序、国营贸易、服务贸易、知识产权法律法规等诸多领域。WTO 政策审议机制是增加多边贸易体制透明度的重要措施。中国高度重视贸易政策审议，已接受 WTO 七次审议，最近一次在 2018 年 7 月进行。中国应继续全面履行向 WTO 等国际组织的通报义务，进一步扩大信息透明度。

参考文献：

《中国与世界贸易组织》白皮书
 EU Concept Paper on WTO Modernisation
 AGREEMENT ON SUBSIDIES AND COUNTERVAILING MEASURES 《关于补贴和反补贴措施的协定》
 GENERAL AGREEMENT ON TRADE IN SERVICES 《服务贸易总协定》
 UNITED STATES-MEXICO-CANADA TRADE FACT SHEET Modernizing NAFTA into a 21st Century Trade Agreement
 WTO 第三章 争端解决

<https://ustr.gov/trade-agreements/free-trade-agreements/united-states-mexico-canada-agreement/united-states-mexico>

<https://ustr.gov/sites/default/files/files/agreements/FTA/USMCA/32%20Exceptions%20and%20General%20Provisions.pdf>

https://www.sohu.com/a/256676479_728291

<https://www.washingtonexaminer.com/policy/economy/us-mexico-canada-deal-targets-china-with-poison-pill-provision>

<http://wemedia.ifeng.com/81040708/wemedia.shtml>

<http://www.sccwto.org/post/25496?locale=zh-CN>

<https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2018/september/joint-statement-trilateral>

<https://law.stanford.edu/2018/04/10/intellectual-property-china-china-stealing-american-ip/>

<https://www.canada.ca/en/global-affairs/news/2018/10/joint-communique-of-the-ottawa-ministerial-on-wto-reform.html>

<http://www.ipr.gov.cn/zhuanli/law/conventions/wto/trips.html>

http://international.gc.ca/gac-amc/campaign-campagne/wto-omc/discussion_paper-document_travail.aspx?lang=eng